

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi lagi dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008, maka tanggung jawab pemerintah daerah semakin besar karena kewenangan yang dimiliki semakin luas. Hal itu juga disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 ayat (5) yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Oleh karena itu, ada pembagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sejalan dengan adanya kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan maka, terdapat sebagian kewenangan di bidang kepegawaian yang diserahkan kepada daerah dan dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Daerah memiliki kewenangan dalam kebijakan tentang kepegawaian, tetapi kebijakan tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah masing-masing, baik dalam hal pengangkatan, pemindahan maupun pemberhentian. Namun, semua kebijakan itu harus mengacu kepada peraturan atau undang-undang kepegawaian dan standarisasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat (Syamsuddin Haris.2006:171).

Dilihat dari sistem kepegawaian secara nasional, Pegawai Negeri Sipil mempunyai posisi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan daerah akan dapat diselenggarakan dengan baik apabila didukung oleh sumber daya manusia yang kompeten sehingga tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Sumber daya pada pemerintahan daerah disebut pegawai daerah yang termasuk di dalamnya yaitu Pegawai Negeri Sipil yang merupakan para administrator negara di mana mereka bekerja untuk rakyat dan menjalankan pemerintahan sesuai dengan Hukum Administrasi Negara (HAN). Sumber daya pada pemerintah daerah merupakan unsur yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan ketentuan penjelasan umum Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dinyatakan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya pegawai negeri. Oleh karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, Pegawai Negeri juga berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, dan harus melaksanakan tugasnya secara

profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Sehingga, kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan kinerja aparatur negara, khususnya Pegawai Negeri.

Untuk membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bermoral dan bermental baik, serta sadar akan tanggung jawabnya sebagai seorang pelayan publik maka diperlukan berbagai macam upaya strategis diantaranya melalui penegakan disiplin. Disiplin pada dasarnya merupakan sikap dan perilaku yang taat serta patuh pada peraturan maupun ketentuan yang berlaku. Bagi Pegawai Negeri Sipil, disiplin sangat penting karena kelancaran dan keberhasilan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya tidak akan dapat terwujud dengan baik tanpa dilandasi kedisiplinan yang tinggi. Dengan kata lain disiplin dapat berfungsi sebagai pedoman atau pengarah bagi Pegawai Negeri Sipil dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Disiplin Pegawai Negeri Sipil merupakan faktor utama menuju pemerintah yang bersih, berwibawa dan bebas dari KKN. Tanpa disiplin yang tinggi, mustahil cita-cita pembangunan nasional dapat berhasil dengan baik.

Dalam membentuk sosok Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bermoral dan bermental baik serta bertanggung jawab seperti yang telah dijelaskan di atas, banyak sekali permasalahan yang dihadapi terutama dalam mengontrol perilaku aparatur pemerintahan dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil. Perilaku dan

atau perbuatan dari aparatur Pegawai Negeri Sipil memaksa Negara dalam hal ini Pemerintah berpikir untuk dapat membuat suatu aturan main (regulasi) tentang bagaimana seorang Pegawai Negeri Sipil dapat bekerja dan berperilaku. Pemerintah dalam membuat regulasi untuk Pegawai Negeri Sipil telah membuat produk hukum tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah ini mencabut Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Di dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dinyatakan bahwa, Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah *“Kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan dan/atau Peraturan Kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin”*. Dari pengertian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina Pegawai Negeri Sipil yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang. Daerah diberi kewenangan untuk melakukan

penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil dengan dibentuknya Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Tujuan dari Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 adalah untuk menjamin tata tertib dan kelancaran tugas dari Pegawai Negeri Sipil itu sendiri, sehingga dalam bertugas dan menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur Pemerintahan dapat berjalan semestinya yang pada pada akhirnya dapat mendukung pembangunan di Indonesia. Tetapi dalam realitas yang ada meskipun telah ada regulasi (aturan main) berupa regulasi di atas tidak dapat menekan pelanggaran disiplin yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Rapat Koordinasi Pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian (Wasdal) Kepegawaian yang dilaksanakan di ruang Aula Kanreg I BKN Yogyakarta pada hari Rabu 4 April 2012, dengan peserta pegawai dari lingkungan Inspektorat se wilayah Jateng dan DIY, Dalam kaitannya dengan implementasi peraturan disiplin PNS khususnya di wilayah Jateng dan DIY, beberapa hal yang menjadi evaluasi diantaranya:

1. Masih banyak PNS yang belum memahami ketentuan PP No. 53 tahun 2010. Kondisi yang demikian tentunya menjadi sangat ironi apabila secara substansi saja peraturan tersebut belum dipahami oleh para pegawai, bagaimana mampu dijalankan dengan baik di lapangan.
2. Masih banyak pejabat yang menunggu perintah atasan untuk menindaklanjuti pelanggaran PNS di bawahnya. Selain itu, banyak pejabat yang masih menyerahkan atau menunggu tindakan yang akan diambil oleh pihak Inspektorat, sehingga peran aktif jempot bola dari pejabat sangat kurang.
3. Banyak PNS yang baru diberikan sanksi setelah tidak masuk kerja melebihi 46 hari. Padahal, dalam aturannya seorang pegawai yang

tidak masuk kerja tanpa alasan yang jelas harus segera dijatuhi hukuman disiplin sesuai dengan tingkat pelanggaran yang ada (sejumlah hari yang telah ditinggalkan) tanpa harus menunggu sampai batas lebih dari 46 hari. Jika kondisi demikian yang muncul, maka akan terjadi keterlambatan dalam pembinaan.

4. Masih banyak penjatuhan hukuman disiplin yang didasarkan dari hasil Pemeriksaan (BAP) dari pihak Inspektorat bukan oleh atasan atau tim yang dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
5. Beragamnya penentuan landasan hukum dan pemahaman mengenai suatu pasal yang dilanggar, serta pemahaman atas dampak yang ditimbulkan dari pelanggaran. Kondisi ini tentunya akan berakibat pada beragamnya penentuan jenis hukuman disiplin yang diberikan kepada pegawai, meskipun dalam tingkat dan jenis kasus yang sama.
(<http://www.bkn.go.id/kanreg01/in/berita/220-banyak-pegawai-yang-belum-paham-pp-disiplin.html>)

Banyaknya masalah ketidakdisiplinan seorang Pegawai Negeri Sipil menjadi bahan pembicaraan bagi masyarakat pada umumnya. Selain kinerja yang banyak dinilai kurang optimal, faktor kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil juga sering mendapat sorotan tajam dari masyarakat. Kebanyakan Pegawai Negeri Sipil melalaikan berbagai bentuk aturan disiplin. Contoh kasusnya antara lain: PNS tidak masuk kerja (mangkir kerja), terlambat masuk kantor, pulang kantor lebih awal, keluar kantor pada jam kerja tanpa alasan yang jelas, menyalahgunakan wewenang, dan melakukan hubungan perselingkuhan ataupun nikah siri.

Sri Hartini (2010:137-138) dalam bukunya “Hukum Kepegawaian” mengemukakan bahwa ada beberapa hal mendasar yang bersifat kompleks yang melatarbelakangi terjadinya pelanggaran disiplin PNS, antara lain :

1. Pengaruh lingkungan kerja yang kurang kondusif. Adanya suatu pengaruh yang signifikan antara lingkungan kerja dengan

penyelenggaraan pemerintahan, dalam arti kecenderungan pegawai untuk membiarkan terjadinya pelanggaran karena menganggap bahwa hal tersebut merupakan perbuatan yang masih dapat ditolerir.

2. Adanya pengaruh yang signifikan antara fungsi penerapan hukum dengan perbuatan pegawai yang melanggar peraturan, karena terdapatnya pengawasan yang kurang dan dapat diasumsikan bahwa:
3. Kurang responnya aparat terhadap sanksi, karena kurang pengawasan dari pihak yang terkait dan membiarkan pelanggaran terjadi.
4. Terdapatnya motivasi yang kurang dari PNS dikarenakan karena sistem yang tidak mewajibkan setiap pegawai untuk bekerja mengejar keuntungan bagi instansi sehingga tidak menuntut mereka untuk saling memberikan prestasi karena hasil yang diterima setiap bulannya relatif tidak berubah. Hal ini berimbas kepada kinerja yang hanya berorientasi pada hasil bukanlah proses penyelenggaraan pemerintah yang menuntut adanya totalitas dalam penyelenggaraan tugasnya. Pengaruh dari kurangnya motivasi tersebut membuat pihak penyelenggara pemerintahan hanya menjalankan tugasnya dalam artian formalitas hanya untuk mengisi jadwal kehadiran kerja dan bekerja dalam artian mengejar *deadline* satu tugas tanpa memperhatikan tujuan yang diharapkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu mengupayakan kesejahteraan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.

Berdasarkan hal di atas, dapat ditarik inti permasalahannya, yaitu faktor yang mendorong terjadinya pelanggaran disiplin PNS menurut Sri Hartini (2010:138) antara lain :

1. Lemahnya pengawasan atasan langsung.
2. Kurangnya pemahaman terhadap perundang-undangan yang berlaku.
3. Kurangnya pembinaan/sosialisasi tentang perundang-undangan dibidang kepegawaian disiplin pegawai
4. Tingkat kesadaran disiplin PNS.

Di Kabupaten Banyumas, produktivitas dan disiplin kerja Pegawai Negeri Sipil masih perlu ditingkatkan, mengingat masyarakat kerap terhambat dalam pelayanan karena petugas datang terlambat, atau tidak berada di kantor pada saat masyarakat membutuhkan pelayanan, masih sering kedatangan PNS yang

berada di tempat umum seperti di pasar atau super market pada jam kerja. Berdasarkan keterangan pada saat melakukan *pra survey* dengan Kepala Sub Bidang Bina Pegawai BKD Kabupaten Banyumas, masih banyak ditemui PNS yang melanggar aturan pasal 3 angka 11 tentang masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja. Salah satu diantaranya yaitu masalah ketidakhadiran atau mangkir kerja. PNS pada dasarnya diberikan hak untuk menerima cuti. Cuti yang diberikan membolehkan PNS untuk tidak masuk kerja. Namun, meskipun telah diberikan hak tersebut masih saja ada PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang jelas. Selain itu banyak PNS yang melakukan nikah siri dan tidak melaporkan perceraian.

Dari berbagai permasalahan terkait pelanggaran disiplin PNS yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa walaupun Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan terkait Disiplin PNS yaitu Peraturan Pemerintah No.53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, tetapi dalam praktek di lapangan masih ada sebagian PNS yang melanggar aturan dalam ketentuan peraturan tersebut, khususnya di Kabupaten Banyumas.

BKD Kabupaten Banyumas diharapkan dapat bertindak tegas, arif dan bijaksana dalam mengambil suatu keputusan hukuman atau sanksi mengenai pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Ketegasan sangat diharapkan dalam memberikan sanksi terhadap Pegawai Negeri Sipil yang indiscipliner, baik sebagai sebuah terapi dan pembelajaran, juga merupakan upaya dalam mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang

berkualitas dan memiliki dedikasi yang tinggi terhadap tanggung jawabnya sebagai abdi masyarakat. Satu hal terpenting yang perlu diingat bahwa diperlukan komitmen bersama yang dimulai dari kesadaran diri dari masing-masing pribadi PNS dalam menerapkan Disiplin PNS, bukan semata-mata karena ancaman hukuman disiplin. Setiap pimpinan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) diharapkan tegas dalam menindaklanjuti permasalahan pelanggaran disiplin para pegawainya karena pengawasan dan pembinaan awal langsung berada di atasan masing-masing.

Penulis memilih BKD Kabupaten Banyumas karena penulis lebih mengenal atau mengerti karakteristik di lingkungan Kabupaten Banyumas sehingga lebih mengetahui tentang permasalahan yang ada di lingkungan yang penulis tempati, khususnya permasalahan yang muncul di masyarakat tentang pegawai. Kenapa penulis memilih BKD untuk mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS, karena BKD merupakan lembaga teknis daerah yang bertugas melaksanakan administrasi kepegawaian daerah. Oleh karena itu penulis ingin mengetahui upaya BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS sehingga BKD dapat menjalankan peranannya dalam pembinaan PNS, upaya penegakan disiplin PNS dan pemberian sanksi atas pelanggaran disiplin PNS.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti “Upaya Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam Mengimplementasikan Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Banyumas”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut:

1. Kurangnya pemahaman PNS terhadap Peraturan Pemerintah No.53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Pengawasan langsung dari atasan masih perlu dioptimalkan.
3. Produktifitas dan disiplin kerja PNS di Kabupaten Banyumas masih perlu ditingkatkan.
4. Tingkat kesadaran disiplin dari masing-masing pribadi PNS yang masih rendah.
5. Masih ada kendala dari BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas.
6. Perlu adanya upaya dari BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas.

C. Pembatasan Masalah

Karena luasnya permasalahan yang ada berdasarkan identifikasi masalah tersebut di atas, maka peneliti hanya membatasi permasalahan tersebut sebagai berikut:

1. Upaya dari BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas.
2. Kendala dari BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya dari BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas?
2. Apa saja kendala yang dihadapi BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui upaya BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi BKD dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Banyumas.

F. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah pengetahuan dan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu, khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara terkait upaya Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam Mengimplementasikan Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Banyumas. Selain itu, hasil penelitian ini juga

diharap dapat memberikan referensi dan acuan bagi penelitian selanjutnya dengan obyek yang sama.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini merupakan suatu bentuk sarana berfikir secara ilmiah dan sebagai wahana untuk menerapkan teori yang sudah didapat di dalam bangku kuliah, terutama dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang merupakan rumpun hukum dalam PKn. Sehingga, dapat dijadikan bekal pengetahuan dan mengembangkan wawasan keilmuan peneliti sebagai calon tenaga pengajar PKn.

b. Bagi Badan Kepegawaian Daerah (BKD)

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan sumbangan pemikiran dan bahan pertimbangan bagi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam mengambil kebijakan terkait kepegawaian. Selain itu, dapat dijadikan sebagai masukan bagi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) untuk meningkatkan kinerjanya secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan di bidang kepegawaian, khususnya di Kabupaten Banyumas.

G. Batasan Istilah

1. Upaya

Menurut kamus Bahasa Indonesia, upaya yaitu: usaha, ikhtiar (untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, mencari jalan keluar, dsb).

Maksud upaya dalam penelitian ini yaitu usaha dari Badan Kepegawaian Daerah dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Banyumas.

2. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)

Badan Kepegawaian Daerah adalah perangkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah. Jadi, Badan Kepegawaian Daerah merupakan suatu instansi atau lembaga organisasi pemerintah dalam suatu daerah di bidang kepegawaian atau bagian yang mengurus tentang kepegawaian. BKD yang dimaksud dalam penelitian ini adalah instansi yang memperoleh delegasi wewenang dari Bupati Kabupaten Banyumas untuk melaksanakan penegakan disiplin PNS di Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas.

3. Implementasi Kebijakan Disiplin PNS

Implementasi Kebijakan Disiplin PNS yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penerapan dari Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS di Kabupaten Banyumas.

4. Kabupaten Banyumas

Kabupaten Banyumas adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, yang beribukota di Purwokerto. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Tegal dan Kabupaten Pemalang disebelah utara, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Banjarnegara dan Kabupaten Kebumen disebelah timur, Kabupaten Cilacap disebelah selatan dan Kabupaten Cilacap dan Kabupaten Brebes disebelah barat.

Dari definisi di atas, dapat dirumuskan bahwa pengertian dari judul penelitian “Upaya Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam Mengimplementasikan Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Banyumas” adalah usaha dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banyumas dalam meningkatkan disiplin PNS sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang dijadikan sebagai pedoman dalam menegakkan disiplin, sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS di Kabupaten Banyumas untuk lebih produktif.